



Résumé d'entrevue : Michael Keenan, Kevin Brosseau, Melanie Vanstone, Duwayne Williams et Christian Dea, Transports Canada

Veuillez noter que ce résumé d'entrevue doit être lu en parallèle avec le rapport institutionnel de Transports Canada (TC) et le résumé du témoignage du ministre Omar Alghabra.

Les cadres supérieurs de TC ont été interviewés par John Mather, Shantona Chaudhury, Stephen Armstrong et Alexandra Heine, le 30 août 2022. Toute question concernant ce résumé doit être adressée à M. Armstrong.

Le texte entre crochets [...] constitue des notes explicatives fournies par les avocats de la Commission pour faciliter la compréhension du texte. Il est renvoyé à certains documents en note de bas de page pour aider le lecteur, mais dans certains cas, ces documents n'ont pas été montrés au groupe pendant l'entrevue ou il n'en a pas été question pendant celle-ci.

Contexte

TC est chargé d'élaborer les politiques et programmes du gouvernement du Canada en matière de transport et d'en superviser la mise en œuvre. Le portefeuille de TC comprend plus de 41 organisations à gouvernance paritaire, huit sociétés d'État et quatre organisations et tribunaux administratifs. Le mandat réglementaire de TC comprend l'administration des aéroports et des ports maritimes, ainsi que celle des chemins de fer et des ponts internationaux et interprovinciaux, plus le transport des marchandises dangereuses. La compétence que TC exerce sur le camionnage commercial se limite à certains aspects des entreprises de camionnage internationales et interprovinciales, par exemple les règlements concernant les heures de travail.

M. Michael Keenan est le sous-ministre de TC. À titre de sous-ministre, il conseille le ministre des Transports et le gouvernement du Canada sur tout ce qui se rapporte au mandat de TC. Pendant les manifestations, son rôle a consisté à superviser le travail de ce ministère, à tenir le ministre des Transports informé, à travailler en coordination avec les autres sous-ministres, et à se tenir en rapport avec les autorités provinciales, territoriales et locales chargées des transports et de la sécurité publique en ce qui concerne les questions relatives au Convoi de la liberté.

M. Kevin Brosseau est sous-ministre adjoint de TC pour la sécurité et la sûreté. Pendant les manifestations, il a supervisé les efforts que TC a faits pour cerner les pouvoirs juridiques et les stratégies qu'il était possible d'utiliser face aux manifestations, par exemple l'élaboration de la stratégie relative à l'application de la loi et de la stratégie concernant les dépanneuses. Il a aussi travaillé en coordination avec les partenaires de la sécurité nationale de TC ainsi qu'avec les autorités provinciales, territoriales et locales dans les domaines des transports et de l'application de la loi.



M^{me} Melanie Vanstone est directrice générale, Intégration des stratégies et des programmes multimodaux, TC. Elle a dialogué avec les intervenants, comme les groupes de l'industrie et les syndicats, pour recueillir des commentaires sur les répercussions du blocage des frontières. Elle a pris part à l'analyse des options, ce qui comprenait la stratégie relative à l'application de la loi et la stratégie concernant les dépanneuses.

M. Duwayne Williams est directeur général régional pour l'Ontario, TC. Son rôle a consisté à recueillir des renseignements auprès des parties et intervenants réglementés sur infrastructures et les activités de transport en Ontario, et à les transmettre aux fonctionnaires de TC et aux principaux intervenants.

M. Christian Dea est directeur général, Analyse économique et économiste en chef, TC. Il a supervisé la réalisation des analyses économiques concernant les répercussions du blocage des frontières sur la circulation des biens et des personnes.

Arrivée du Convoi

Les 22 et 23 janvier 2022 ou vers cette date, TC a commencé à repérer des messages diffusés sur les médias sociaux au sujet du Convoi de la liberté.

Au début de la pandémie de COVID-19, TC a établi des voies de communication avec les participants de l'industrie du camionnage tels que l'Alliance Canadienne du Camionnage (**ACC**), l'Association canadienne du camionnage d'entreprise (**ACCE**) et Teamsters Canada. TC a reçu une rétroaction selon laquelle certains membres de l'industrie du camionnage s'opposaient à l'obligation vaccinale pour les camionneurs internationaux, d'abord imposée par les États-Unis, car cette obligation risquait d'aggraver la pénurie de main-d'œuvre préexistante dans le secteur. Toutefois, les représentants de l'industrie reconnaissaient aussi l'importance de la réciprocité relativement aux mesures frontalières. Les communications de TC avec l'industrie du camionnage à ce sujet ne l'ont pas porté à croire qu'une manifestation comme celle du Convoi de la liberté se produirait.

Relations de Transports Canada avec d'autres acteurs pendant les manifestations

M. Keenan a assisté aux réunions régulières du comité des sous-ministres sur la coordination opérationnelle (**DMOC**). Il a été question du Convoi de la liberté aux réunions du DMOC avant son arrivée à Ottawa, vers le 28 janvier 2022. Au cours de ses réunions, le DMOC a aussi analysé la menace et il a discuté des pouvoirs ou instruments qui pourraient être utilisés face aux manifestations. Le DMOC a aussi fourni des mises à jour quotidiennes sur les manifestations à certains ministres, dont les ministres des Transports et de la Sécurité publique.

Les directeurs généraux régionaux de TC, comme Duwayne Williams en Ontario, étaient aussi en contact avec leurs homologues fédéraux régionaux, de même qu'avec les entités privées et avec les organismes fédéraux assujettis à la réglementation de TC. Duwayne Williams coordonnait les renseignements recueillis auprès de toutes les régions, puis il les filtrait et les diffusait dans tout TC.



Rôle de Transports Canada dans la réponse du gouvernement du Canada aux manifestations

TC a assumé plusieurs rôles au cours des manifestations.

Premièrement, TC a recueilli et analysé des renseignements venant de divers réseaux et sources, y compris d'autres organismes et ministères fédéraux, ainsi que des groupes et des intervenants de l'industrie. Au cours de discussions avec des intervenants de l'industrie du camionnage, TC a appris que bon nombre des manifestants étaient des exploitants propriétaires indépendants, y compris des exploitants propriétaires qui menaient des activités saisonnières. TC a aussi surveillé directement les médias sociaux pour recueillir des renseignements. M. Keenan a participé à des réunions avec des collègues relevant du sous-ministre fédéral et du sous-ministre provincial, ainsi qu'à des réunions avec le sous-ministre de la Sécurité publique, le maire adjoint d'Ottawa, le chef du Service de police d'Ottawa (**SPO**) et des homologues au gouvernement de l'Ontario.

Deuxièmement, TC a consulté des intervenants touchés et il a mené des analyses pour confirmer les répercussions opérationnelles et économiques liées au blocage de points d'entrée.

Troisièmement, TC a exercé ses pouvoirs l'autorisant à compléter les interventions des forces de l'ordre face aux manifestations, par exemple en diffusant des avis aux navigants et aux aviateurs pour interdire tout survol des différents lieux de manifestations et pour fournir un soutien aux forces de l'ordre locales enquêtant sur des infractions commises par des manifestants relativement au transport de marchandises dangereuses.

Quatrièmement, TC a réalisé une analyse stratégique pour trouver des solutions à la crise engendrée par les manifestations. TC a rédigé sa stratégie relative à l'application de la loi et sa stratégie concernant les dépanneuses, en collaboration avec d'autres ministères fédéraux, et il a sollicité les avis de groupes de travail composés d'homologues des provinces et des territoires. M. Dea a supervisé les analyses économiques concernant les répercussions du blocage des frontières à différents points d'entrée.

Analyse des répercussions économiques des barrages

Le 8 février 2022, TC était préoccupé par l'ampleur de la perturbation des échanges commerciaux causés par les barrages au pont Ambassador et à Coutts. D'habitude, 7 000 camions franchissent le pont Ambassador par jour, et beaucoup sont liés aux chaînes d'approvisionnement des secteurs de l'automobile, de l'alimentation et des produits pharmaceutiques. Selon TC, les répercussions économiques des barrages augmentent de façon non linéaire à mesure que le blocage dure.

La Direction de l'analyse économique de TC, que dirige M. Dea, a acquis une expérience considérable de l'analyse de l'impact des barrages sur les chaînes d'approvisionnement pendant le blocage des voies ferrées de 2020 en Ontario et en Colombie-Britannique. Afin d'analyser les barrages en 2022, M. Dea et son équipe ont utilisé les données de l'ASFC pour relever les variations quotidiennes du volume de trafic. Ils se sont aussi



fondés sur les données de Statistique Canada pour estimer le volume et le type de marchandises touchées par les barrages. Pour valider leur estimation, M. Dea et son équipe ont fait un suivi en temps réel auprès des intervenants de l'industrie. La rétroaction des intervenants a surtout été qualitative, et non quantitative. Quand les intervenants ont signalé une perturbation des échanges commerciaux au cours de ce processus, M. Dea en a informé d'autres fonctionnaires de TC. Il a partagé son analyse économique avec le ministère des Finances et avec d'autres ministères fédéraux¹.

TC n'a pas d'analyse rétrospective des répercussions économiques réelles des barrages. Selon M. Dea, il serait difficile d'établir des liens de causalité aux fins d'une telle analyse, étant donné la multitude d'événements qui influent sur le flux international de marchandises. Par exemple, une diminution de l'activité commerciale pourrait être due aux manifestations, aux problèmes avec les chaînes d'approvisionnement mondiales ou à d'autres causes. M. Keenan a précisé que le risque d'un effet négatif sur les décisions futures d'investir au Canada à cause de craintes concernant la fiabilité des portails commerciaux du Canada est important, mais qu'il est difficile de l'évaluer directement.

Options stratégiques formulées en réponse aux manifestations

TC a rédigé deux documents stratégiques qui présentaient des options pour utiliser au mieux les pouvoirs existants relatifs aux transports pour composer avec les manifestations : (1) la stratégie relative à l'application de la loi; et (2) la stratégie concernant les dépanneuses.

La stratégie relative à l'application de la loi

TC a élaboré la stratégie relative à l'application de la loi comme continuum des options permettant aux forces de l'ordre locales et aux provinces de réagir plus efficacement face aux manifestations². La stratégie comporte deux volets : (1) les communications; (2) l'application.

Dans le volet des communications, TC demandait des communications plus rigoureuses de chaque ordre de gouvernement à l'intention des participants au Convoi pour les informer que leur conduite était illégale et que les activités illégales auraient des conséquences. Le volet de l'application de la loi avait pour objet d'accroître l'application, par les forces de l'ordre locales et les provinces, des dispositions existantes concernant des infractions et des interdictions, afin de dissuader une participation accrue aux

¹ PB.CAN.00000817_REL.0001; PB.CAN.00000840_REL.0001; PB.CAN.00000878_REL.0001.

² PB.CAN.00000860_REL.0001.



manifestations par la menace de sanctions plus sévères. Cela comprenait l'application de toutes les dispositions possibles de différents codes de la route provinciaux.

En participant à différentes réunions, TC a entendu que les forces de police qui surveillaient les différents lieux de manifestations n'avaient pas tous les outils voulus pour faire face à la crise efficacement. TC a élaboré la stratégie relative à l'application de la loi afin d'aider les forces de l'ordre à résoudre ce problème.

TC a sollicité, en ce qui concerne la stratégie relative à l'application de la loi, l'appui de ses homologues provinciaux, lors de réunions multilatérales et bilatérales avec les homologues provinciaux et ministériels, à partir du 4 février 2022. En particulier, la stratégie a été présentée au cours d'une réunion conjointe des homologues fédéraux et provinciaux des transports et de la sécurité publique, le 7 février 2022³. TC a reçu une rétroaction mitigée de la part de l'Alberta et de l'Ontario, qui craignaient qu'on pense qu'elles disaient aux organismes de maintien de l'ordre relativement à la façon dont elles remplissent leurs fonctions. TC a reçu une rétroaction de l'Ontario disant que le *Code de la route* de l'Ontario n'imposait aucune pénalité immédiate et ne prévoyait aucune sanction instantanée, ce qui limitait son applicabilité face à une manifestation. L'Ontario a aussi fait valoir que le gouvernement fédéral pouvait utiliser ses propres pouvoirs pour régler la question des manifestations au pont Ambassador⁴.

Dans tout le Canada, les autorités ont mis en œuvre des stratégies semblables à la stratégie relative à l'application de la loi. La Ville de Québec et la Ville de Toronto ont réussi à décourager l'occupation de leur centre-ville en appliquant des stratégies ressemblant à des éléments de la stratégie susmentionnée. TC ne croit pas que les Villes de Québec ou de Toronto connaissaient sa stratégie ou la suivaient. Les personnes interviewées ont précisé que les approches de la Ville de Québec et de Toronto ressemblaient à ce que TC avait envisagé.

La stratégie concernant les dépanneuses

TC a aussi élaboré la stratégie concernant les dépanneuses afin de remédier à une pénurie de dépanneuses et de chauffeurs qualifiés pour enlever les véhicules garés sur les lieux de manifestations, pénurie signalée par les forces de police locales, les municipalités et les provinces⁵. La stratégie concernant les dépanneuses analysait la possibilité de se servir d'une gamme d'options graduelles qui permettraient au Canada de faciliter l'enlèvement des véhicules composant les barrages en utilisant des pouvoirs existants. La stratégie prévoyait des situations où le Canada pourrait adjudger des contrats à des entreprises de dépannage, fournir des chauffeurs qualifiés ou aider à entreposer les véhicules. Le travail de TC relatif à la stratégie concernant les dépanneuses s'est

³ **SSM.CAN.00000363_REL.0001.**

⁴ **SSM.CAN.00000374_REL.0001.**

⁵ **PB.CAN.00000866_REL.0001.**



arrêté après la déclaration de l'état d'urgence, car les mesures d'urgence qui ont été adoptées en application de la *Loi sur les mesures d'urgence* portaient sur le problème décrit dans la stratégie susmentionnée.

Demande d'aide de l'Alberta

Le 5 février 2022, Sécurité publique a reçu la demande d'aide venant de l'Alberta (**DAF**) relativement au blocage de la frontière à Coutts. L'Alberta demandait si la base des Forces armées canadiennes (FAC) à Edmonton possédait des équipements lourds et des dépanneuses qui pourraient aider la GRC à Coutts. TC comprend que les FAC n'avaient pas l'équipement voulu. TC croit savoir que l'Alberta a ensuite acquis ses propres dépanneuses et que les besoins de l'Alberta ont évolué avec le temps et concernaient surtout le besoin de chauffeurs qualifiés.

Invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence*

M. Keenan se rappelle que les autorités ont commencé à envisager d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence* vers 8 ou 10 février 2022. Du 28 janvier au 10 février 2022, le gouvernement du Canada mettait l'accent sur la meilleure utilisation des pouvoirs existants. M. Keenan se rappelle que, quand la circulation au pont Ambassador et à Coutts s'est complètement arrêtée, le préjudice croissant causé par les barrages et les limites des pouvoirs existants pour ce qui était d'y remédier, malgré les efforts constants déployés depuis le 28 janvier, devenaient de plus en plus évidents.

Le 10 février 2022, M. Keenan a participé à un échange de courriels amorcé par Nathalie Drouin, membre du Bureau du Conseil privé (**BCP**), avec d'autres hauts fonctionnaires du ministère de la Justice, de Sécurité publique, de l'Agence des services frontaliers du Canada et du BCP. M^{me} Drouin demandait si le gouvernement du Canada pouvait exercer sa compétence sur la route municipale de Windsor où les manifestations bloquant l'accès au pont Ambassador avaient lieu en déclarant que la route était un « corridor commercial »⁶. La réponse de M. Keenan comportait quatre volets :

[TRADUCTION]

« [...] Premièrement, il n'existe aucune autorité fédérale en ce qui concerne un « corridor commercial », à ma connaissance. La seule autorité chargée d'une infrastructure essentielle précise ou d'un corridor commercial que je connaisse et qui pourrait intervenir se trouve en Alberta, en application de la *Critical Infrastructure Defence Act* de cette province [...] Cependant, d'autres provinces comme l'Ontario pourraient sans doute imposer quelque chose de ce genre au moyen de décrets sanctionnés par sa loi sur les mesures d'urgence.

⁶ SSM.CAN.00000374_REL.0001.



Deuxièmement, la lacune essentielle réside dans les interventions mêmes des autorités locales et provinciales, et non dans les dispositions de lois à faire respecter. Que je sache, malgré le chaos qui règne à Coutts depuis de nombreux jours, aucune mise en accusation n'a eu lieu en vertu de l'*Alberta Infrastructure Act*, malgré le pouvoir de cette loi.

Troisièmement, le ministre des Transports de l'Ontario a continué d'affirmer que le gouvernement fédéral a tous les pouvoirs voulus pour gérer les postes frontaliers internationaux, mais cette déclaration sème délibérément la confusion entre les pouvoirs des différents gouvernements [...]

Quatrièmement, et c'est le volet le plus important, il existe peut-être un moyen novateur d'utiliser la notion de « corridors commerciaux essentiels ». Nous pourrions demander à l'Ontario d'invoquer immédiatement sa loi sur les mesures d'urgence pour prendre des décrets et imposer des pénalités s'apparentant à ce qui est prévu dans la *Critical Infrastructure Defence Act* de l'Alberta (et d'y inclure le retrait des permis de véhicule, etc.).

Nous pouvons aussi suggérer discrètement à l'Ontario que, [si la province] veut vraiment que nous invoquions la loi fédérale pour gérer cette crise, elle doit déclarer un état d'urgence qu'elle ne peut pas gérer, de manière que nous puissions invoquer la *Loi fédérale sur les mesures d'urgence* pour gérer les barrages [...] ⁷. »

M. Keenan a expliqué, relativement à son deuxième point, que ses observations ont été formulées en réponse à une question visant à savoir si le Canada pouvait exercer sa compétence sur les corridors commerciaux. Ses observations ne portaient pas sur le manque sous-jacent d'intervention de la police. En fait, le problème semblait dépasser les capacités dont les forces de l'ordre locales disposaient pour faire respecter la loi. Parallèlement, il était possible de recourir à d'autres pouvoirs provinciaux qui n'étaient pas pleinement utilisés. Par exemple, le *Code criminel* confère des pouvoirs aux forces de l'ordre locales. Les autorités de l'Alberta n'avaient aucunement utilisé les pouvoirs importants que leur confère la *Critical Infrastructure Defence Act* de l'Alberta pour régler le problème du barrage routier à Coutts. L'Ontario n'avait pas utilisé les pouvoirs que lui confère sa loi sur les mesures d'urgence pour donner d'autres outils aux forces de l'ordre.

Le 11 février 2022, l'Ontario a adopté des mesures d'urgence dans le cadre de sa loi sur les mesures d'urgence. La province a adopté des mesures interdisant le blocage d'infrastructures essentielles et accélérant l'imposition des sanctions aux propriétaires ou exploitants des véhicules prenant part au blocage. TC a vu là une étape positive et a estimé que les mesures d'urgence adoptées par l'Ontario ont eu un important effet positif lorsqu'il s'est agi de démanteler le barrage au pont Ambassador.

⁷ SSM.CAN.00000374_REL.0001.



Jusqu'au moment où le gouvernement du Canada a décidé d'invoquer la *Loi sur les mesures d'urgence*, TC a évalué les pouvoirs existants ainsi que d'autres pouvoirs qui pouvaient être mis à profit pour désamorcer la crise⁸. TC était préoccupé par l'ampleur des dommages économiques causés aux chaînes d'approvisionnement et aux relations commerciales entre le Canada et les États-Unis par les barrages érigés à la frontière à Coutts et au pont Ambassador. TC craignait aussi que les manifestations se propagent à d'autres infrastructures essentielles, telles que les voies ferrées, les aéroports et les ports maritimes. La stratégie d'application de la loi et la stratégie concernant les dépanneuses n'étaient pas des solutions complètes; il faudrait du temps pour les mettre en œuvre et elles devraient être mises en œuvre par différents partenaires du maintien de l'ordre dans tout le Canada. TC estimait que, faute d'une solution plus immédiate au problème des barrages, l'économie canadienne subirait probablement des dommages de plus en plus importants.

Le 13 février 2022, M. Keenan a participé à une réunion du DMOC, entre autres, au sujet de la *Loi fédérale sur les mesures d'urgence*⁹. À cette réunion, de hauts fonctionnaires ont discuté des avantages et des inconvénients de l'invocation de la loi. M. Keenan a ainsi demandé si le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence* ne risquait pas [TRADUCTION] « d'avoir pour effet contre-productif d'accroître le soutien » aux manifestations¹⁰. Il a aussi [...] « fortement insisté pour que les provinces autres que l'Ontario adoptent les mesures prises par cette province¹¹ ». M. Keenan a expliqué que ses observations faisaient partie d'une conversation dans le contexte de laquelle toutes les solutions de rechange et les options qui s'offraient au gouvernement du Canada avaient été rigoureusement analysées et où les conséquences imprévues éventuelles de l'invocation de la *Loi sur les mesures d'urgence* avaient été cernées.

Considérations stratégiques prospectives

Le blocage des frontières a mis en lumière la vulnérabilité des infrastructures essentielles intégrées dans les corridors commerciaux, internationaux et interprovinciaux. Les barrages ont révélé l'asymétrie entre les pouvoirs et les responsabilités des différents secteurs de compétence. L'insuffisance des capacités des forces de l'ordre locales a eu de fortes répercussions sur le fonctionnement des projets fédéraux. La création d'un régime législatif national qui pourrait être utilisé pour protéger les infrastructures essentielles en matière de commerce et de transport, en permanence et sans qu'il soit nécessaire d'invoquer une loi sur les mesures d'urgence, pourrait être souhaitable.

⁸ PB.CAN.00000822_REL.0001; PB.CAN.00000861_REL.0001.

⁹ SSM.CAN.00000399_REL.0001.

¹⁰ SSM.CAN.00000399_REL.0001.

¹¹ SSM.CAN.00000399_REL.0001.